Deutscher Bundestag **Drucksache 16/4797**

16. Wahlperiode 22. 03. 2007

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Christine Scheel, Kerstin Andreae, Dr. Gerhard Schick und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
– Drucksache 16/4518 –

Stand und Perspektiven des Steuervollzugs

Vorbemerkung der Fragesteller

Nach Presseberichten (FINANCIAL TIMES DEUTSCHLAND vom 6. Februar 2007) liegt dem Bundesministerium der Finanzen ein Gutachten der Unternehmensberatung Kienbaum und der Steuerrechtler Roman Seer und Klaus-Dieter Drüen vor. Das Gutachten prognostiziert Effizienzgewinne von bis zu 11,5 Mrd. Euro, die durch eine Zentralisierung der Finanzverwaltung beim Bund erzielt werden könnten. Die Gutachter vergleichen vier verschiedene Modelle, die sich von einer verstärkten Zusammenarbeit bis hin zu einer zentralen Bundessteuerverwaltung erstrecken.

Damit bestätigt dieses Gutachten die schon mehrfach geäußerte Sicht des Bundesrechnungshofes, dass im Bereich des Steuervollzuges noch erhebliche Effizienzreserven liegen.

Mit der Föderalismusreform I wurden schon entsprechende Regelungen geschaffen, mit welchen die Zusammenarbeit und die Effizienz der Steuerverwaltungen von Bund und Ländern verbessert werden sollen. Jetzt gilt es, diese Regelungen auch konkret in der Praxis anzuwenden und deren Wirkungen zu evaluieren.

Mit der Föderalismusreform II besteht eine weitere Chance, die unterschiedlichen Interessen von Bund und Ländern bei der Ausgestaltung des Steuervollzugs weiter zusammenzubringen und den Steuervollzug insgesamt im Sinne einer gleichmäßigen und gerechten Besteuerung von Bürgern und Unternehmen sowie einer wirksamen Betrugsbekämpfung weiter zu verbessern.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Die Firma Kienbaum Management Consultants GmbH hat im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen eine realistische Schätzung der Effizienzgewinne vorgelegt, die durch eine Bundessteuerverwaltung, mindestens aber durch eine verbesserte Kooperation, Koordination und Organisation der Länderverwaltungen erzielbar wären. Die Länder, denen nach der Kompetenzverteilung des

---

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums der Finanzen vom 20. März 2007 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

Grundgesetzes die Verwaltung der wichtigsten Steuern obliegt, waren an dieser Untersuchung durchgängig beteiligt.

Kienbaum hat dazu vier Modelle für alternative Organisationsformen der Steuerverwaltung entwickelt und sie monetär sowie rechtlich bewertet. Für die rechtlichen Bewertungen im Gutachten zeichnen Herr Prof. Dr. Seer und Herr PD Dr. Drüen vom Lehrstuhl für Steuerrecht an der Ruhr-Universität in Bochum verantwortlich.

Die Ergebnisse der Studie wurden am 2. März 2007 der Öffentlichkeit vorgestellt.

Die analysierten Modelle reichen von einer verstärkten Kooperation der Länder und einer intensiveren Koordinierung durch den Bund über graduelle Kompetenzverlagerungen zum Bund bis zur Schaffung einer Bundesverwaltung für alle Gemeinschaftsteuern und alle bundesgesetzlich geregelten Landessteuern (Bundessteuerverwaltung).

Alle analysierten Modelle führen nach Kienbaum zu spürbaren Einnahmeverbesserungen für Bund, Länder und Gemeinden. In der Tendenz gilt, je mehr Kompetenzen der Bund erhält, desto höher fallen die Effizienzgewinne aus. Die deutlich höchsten Effizienzgewinne werden deshalb für das Modell Bundessteuerverwaltung prognostiziert. Sie belaufen sich auf rund 11,5 Mrd. Euro (volle Jahreswirkung).

Fazit der Studie ist: Insbesondere wegen der höheren Effizienzgewinne ist das Modell der Bundessteuerverwaltung gegenüber den anderen Modellen zu bevorzugen. Außerdem ist dieses Modell auch aus Bürger- bzw. Kundensicht vorteilhaft.

1. Welche Verwaltungsgrundsätze zur Verbesserung und Erleichterung des Steuervollzugs hat das Bundesministerium der Finanzen mit Zustimmung der obersten Finanzbehörden der Länder entsprechend § 21a Abs. 1 des Finanzverwaltungsgesetzes bereits bestimmt?

2. Welche Vollzugsziele zur Verbesserung und Erleichterung des Steuervollzugs hat das Bundesministerium der Finanzen mit Zustimmung der obersten Finanzbehörden der Länder entsprechend § 21a Abs. 1 des Finanzverwaltungsgesetzes bereits bestimmt?

3. Für welche Zeiträume werden diese Vollzugsziele festgelegt?

4. Wie oft und auf welche Weise wird die Erreichung der Vollzugsziele durch die einzelnen Länder überprüft?

5. Welche konkreten Daten werden von den Ländern entsprechend § 21 Abs. 2 des Finanzverwaltungsgesetzes an das Bundesministerium der Finanzen übermittelt?

6. Welche Sanktionsmöglichkeiten hat der Bund, wenn die Vollzugsziele nicht erreicht werden?

7. Welche Regelungen zur Zusammenarbeit des Bundes mit den Ländern zur Verbesserung und Erleichterung des Steuervollzugs hat das Bundesministerium der Finanzen mit Zustimmung der obersten Finanzbehörden der Länder entsprechend § 21a Abs. 1 des Finanzverwaltungsgesetzes bereits bestimmt?

8. Wie oft und auf welche Weise wird geprüft, ob diese Regelungen von den einzelnen Ländern auch eingehalten werden?

9. Welche Sanktionsmöglichkeiten hat der Bund, wenn diese Regelungen nicht eingehalten werden?

Die Fragen 1 bis 9 werden zusammenfassend wie folgt beantwortet:

Die Verbesserung und Erleichterung des Steuervollzugs ist ein Ziel, das Bund und Länder gemeinsam erreichen wollen. Bereits in einzelnen Ländern in unterschiedlicher Struktur vorhandene moderne Steuerungsinstrumente (Controlling, Risikomanagementsysteme etc.) sollen genutzt werden. Dazu wird im Auftrag der Abteilungsleiter (Steuer) und der Abteilungsleiter Organisation (Steuerverwaltung) des Bundes und der Länder zurzeit eine Bestandsaufnahme der modernen Steuerungsinstrumente in der Steuerverwaltung erarbeitet, die die Grundlage für eine abgestimmte Verwaltungsstrategie bilden wird. Dabei wird auch das weitere Vorgehen für die Umsetzung des § 21a des Finanzverwaltungsgesetzes (FVG) zu erörtern sein.

10. Ist die Erteilung allgemeiner fachlicher Weisungen des Bundes an die Länder nach § 21a Abs. 1 des Finanzverwaltungsgesetzes nur mit oder auch ohne Zustimmung der Länder möglich?

Nach den allgemeinen Verfahrensgrundsätzen in § 21a Abs. 1 Satz 1 FVG, der mit dem Föderalismusreform-Begleitgesetz neu eingefügt wurde, sind Regelungen des Bundesministeriums der Finanzen im Bereich der Organisation der Steuerverwaltung an die Voraussetzung geknüpft, dass die Mehrheit der obersten Finanzbehörden der Länder nicht widerspricht. Im steuerfachlichen Bereich entspricht es einer seit langem geübten Verfahrenspraxis, dass allgemeine fachliche Weisungen in Gestalt von Schreiben des Bundesministeriums der Finanzen nur erteilt werden, wenn die Mehrzahl der Länder keine Einwendungen erhoben hat.

11. Teilt die Bundesregierung die Einschätzung des o. g. Gutachtens, dass eine Bundessteuerverwaltung erhebliche Effizienzreserven im Steuervollzug erschließen könnte, und wie begründet die Bundesregierung ihre Einschätzung?

Die Bundesregierung teilt die Auffassung der Gutachter. Sie weist darauf hin, dass sie seit geraumer Zeit die Auffassung vertritt, dass die föderale Verwaltungsstruktur die Steuerverwaltung behindert und Reibungsverluste mit spürbaren finanziellen Folgen erzeugt. Sie fordert deshalb nach wie vor die Einführung einer Bundessteuerverwaltung. Auch der Präsident des Bundesrechnungshofes hat in seinem Gutachten „Probleme beim Steuervollzug“ vom August 2006 die Situation in der Steuerverwaltung analysiert. Er kommt dabei ebenfalls zu dem Ergebnis, dass eine Bundessteuerverwaltung effektiver und effizienter ist als die gegenwärtige föderal organisierte Steuerverwaltung.

12. Mit welchen Daten belegt die Bundesregierung, dass dem Fiskus durch die föderale Struktur der Finanzverwaltung tatsächlich Steuereinnahmen entgehen (FINANCIAL TIMES DEUTSCHLAND vom 6. Februar 2007)?

Die Daten ergeben sich aus dem Gutachten der Fa. Kienbaum Management Consultants GmbH. Die Studie ist auf der Homepage des Bundesministeriums der Finanzen veröffentlicht.

13. Wie ist der Prüfungsturnus in Jahren bei Betriebsprüfungen für Groß-, Mittel-, Klein- und Kleinstbetriebe nach Bundesländern und im Bundesdurchschnitt, und wie hat er sich in den letzten fünf Jahren entwickelt?

Es ist ständige Praxis des Bundesministeriums der Finanzen, nur Daten der Steuerverwaltung weiterzugeben, die das gesamte Bundesgebiet betreffen. Länderspezifische Werte sind daher nicht enthalten.

Der durchschnittliche Prüfungsturnus (in Jahren) bei Betriebsprüfungen für Groß-, Mittel-, Klein- und Kleinstbetriebe hat sich im Bundesdurchschnitt in den Jahren 2001 bis 2005 wie folgt entwickelt:

Jahr	Großbetriebe	Mittelbetriebe	Kleinbetriebe	Kleinstbetriebe
2001	4,79	11,47	23,03	68,11
2002	4,80	12,25	23,67	70,56
2003	4,69	12,55	24,11	68,93
2004	4,36	12,75	23,60	75,59
2005	4,42	13,07	23,85	75,71

Daten für 2006 liegen derzeit noch nicht vor.

14. Wie hoch sind die Prüfungsquoten bei Umsatzsteuer-Sonderprüfungen nach Bundesländern und im Bundesdurchschnitt, und wie haben sich diese in den letzten fünf Jahren entwickelt?

Es ist ständige Praxis des Bundesministeriums der Finanzen, nur Daten der Steuerverwaltung weiterzugeben, die das gesamte Bundesgebiet betreffen. Länderspezifische Werte sind daher nicht enthalten.

Die Prüfungsquote bei der Umsatzsteuer-Sonderprüfung hat sich im Bundesdurchschnitt in den Jahren 2001 bis 2005 wie folgt entwickelt:

Jahr	Prüfungsquote
2001	2,04 %
2002	2,03 %
2003	2,03 %
2004	2,01 %
2005	1,91 %

Daten für 2006 liegen derzeit noch nicht vor.

15. Wie ist die tatsächliche Personalausstattung der Betriebsprüfungsdienste und der Umsatzsteuer-Sonderprüfungsstellen nach Ländern, und wie stark differieren diese zu den jeweiligen Personalbedarfsberechnungen?

16. Wie haben sich die tatsächliche Personalausstattung der Betriebsprüfungsdienste und der Umsatzsteuer-Sonderprüfungsstellen in den Ländern sowie die Differenz zu den jeweiligen Personalbedarfsberechnungen in den letzten fünf Jahren entwickelt?

Die Fragen 15 und 16 werden gemeinsam wie folgt beantwortet:

Es ist ständige Praxis des Bundesministeriums der Finanzen, nur Daten der Steuerverwaltung weiterzugeben, die das gesamte Bundesgebiet betreffen. Länderspezifische Werte sind daher nicht enthalten.

Nach der Kompetenzordnung des Grundgesetzes sind die Finanzämter Landesbehörden. Für Personalangelegenheiten der Steuerverwaltung sind daher allein die Länder zuständig. Dies gilt auch für die Berechnung des Personalbedarfs. Die Bundesregierung kann daher keine Auskunft über die Höhe des Personalbedarfs der Steuerverwaltung geben.

Die Personalausstattung der Betriebsprüfung und der Umsatzsteuer-Sonderprüfungsstellen hat sich in den Jahren 2001 bis 2005 wie folgt entwickelt:

Jahr	Durchschnittlich eingesetzte Umsatzsteuer-Sonderprüfer	Durchschnittlich eingesetzte Betriebsprüfer
2001	1 460,75	11 019
2002	1 490,88	10 672
2003	1 495,31	10 829
2004	1 500,58	10 619
2005	1 458,50	10 619

Daten für 2006 liegen derzeit noch nicht vor.

17. Wie hoch sind die Fallergebnisse der Betriebsprüfer und der Umsatzsteuer-Sonderprüfer nach Ländern?

Es ist ständige Praxis des Bundesministeriums der Finanzen, nur Daten der Steuerverwaltung weiterzugeben, die das gesamte Bundesgebiet betreffen. Länderspezifische Werte sind daher nicht enthalten.

Jahr	Mehrergebnis Betriebsprüfung	Mehrergebnis Umsatzsteuer-Sonderprüfung
2001	12 679 545 111	1 783 708 655
2002	12 561 352 431	2 097 659 889
2003	14 260 768 476	1 862 378 596
2004	13 303 364 066	1 864 278 892
2005	13 534 418 774	1 492 785 923

18. Welche jeweiligen Vor- und Nachteile sieht die Bundesregierung bei den im Gutachten untersuchten vier Modellen mit jeweils unterschiedlicher Zentralisierungsintensität, und wie beurteilt die Bundesregierung jeweils deren Umsetzbarkeit?

Die analysierten Modelle reichen von einer verstärkten Kooperation der Länder und einer intensiveren Koordinierung durch den Bund über graduelle Kompetenzverlagerungen zum Bund bis zur Schaffung einer Bundesverwaltung für alle Gemeinschaftsteuern und alle bundesgesetzlich geregelten Landessteuern (Bundessteuerverwaltung).

Generell positiv ist: Alle analysierten Modelle führen nach Kienbaum zu spürbaren Einnahmeverbesserungen für Bund, Länder und Gemeinden. In der Tendenz kann man die Aussage treffen, je mehr Kompetenzen der Bund erhält, desto höher fallen die Effizienzgewinne aus. Die höchsten Effizienzgewinne werden für das Modell Bundessteuerverwaltung prognostiziert. Sie belaufen sich auf rund 11,5 Mrd. Euro (volle Jahreswirkung).

Teilweise aufwändig ist demgegenüber der gesetzliche Änderungsbedarf. Abgesehen vom sog. Optimierten Länder-Modell, dessen rechtliche Grundlagen schon mit dem Föderalismusreform-Begleitgesetz geschaffen sind, erfordern alle übrigen Modelle gesetzliche Änderungen bis hin zu einer Änderung des Grundgesetzes. Diese Änderungen wären nur mit den erforderlichen Mehrheiten im Bundesrat zu realisieren.

Aus Sicht der Bundesregierung sind alle Modelle umsetzbar. Es liegt dabei auf der Hand, dass alle Modelle nicht von heute auf morgen zu realisieren sind. Dies gilt besonders für das Modell Bundessteuerverwaltung. Bei realistischer Betrachtung wäre die Einführung einer Bundessteuerverwaltung wohl die größte Verwaltungsreform seit Bestehen der Bundesrepublik Deutschland.

19. Wie beurteilt die Bundesregierung jeweils die Wirkung der vier Modelle auf die bürokratischen Lasten für Bürger und Unternehmen, und für wie realistisch erachtet die Bundesregierung die im Gutachten jeweils prognostizierten Einsparungen und Steuermehreinnahmen, denn nach Aussage des bayerischen Finanzministers Kurt Faltlhauser sind diese im Gutachten völlig aus der Luft gegriffen und es drohte mehr Bürokratie (FINANCIAL TIMES DEUTSCHLAND vom 8. Februar 2007)?

Aus Sicht der Bundesregierung werden die bürokratischen Lasten für Bürger und Unternehmen bei keinem Modell höher sein als bei einer föderal organisierten Steuerverwaltung. Insbesondere beim Modell Bundessteuerverwaltung wäre es möglich, einheitliche Serviceleistungen aus einer Hand, unabhängig vom Wohnort oder Unternehmenssitz anzubieten. Im Übrigen: Kienbaum hat seine Berechnungen validiert. Die Ergebnisse sind daher plausibel. Darüber hinaus waren die Länder an dieser Untersuchung durchgängig beteiligt.

20. Welche weiteren Folgen hätte eine Bundessteuerverwaltung insbesondere für die Sachkosten und für die Anzahl, die Besoldung und die Pensionszahlungen der Beamten in der Finanzverwaltung?

Die Frage war nicht Gegenstand des Forschungsauftrags. Sie kann daher nicht auf der Grundlage des Gutachtens beantwortet werden.

21. Welche zusätzlichen Personalkapazitäten sind beim Bundeszentralamt für Steuern in den nächsten zehn Jahren geplant, und welchen Aufgabenbereichen sind diese zugeordnet?

Die Abteilungen Bundesbetriebsprüfung des Bundeszentralamtes für Steuern sind zum Stand Haushaltsjahr 2006 mit einem Planstellenbestand von 202 Bediensteten für Prüftätigkeiten im engeren Sinne – also ohne Innendiensttätigkeiten – ausgestattet. Dieser Aufgabenbereich soll durch Zuführung weiterer Planstellen in den nächsten Jahren verstärkt werden.

Für den Aufgabenbereich Verhütung und Verfolgung von Steuerstraftaten mit länderübergreifender, internationaler oder erheblicher Bedeutung ist ein dreistufiger Aufbau (laufbahnbezogen) – der derzeit noch in einem Fachreferat mit wahrgenommenen Aufgaben – vorgesehen.

Einzelheiten zur Personalausstattung in den kommenden Haushaltsjahren bleiben den anstehenden Haushaltsaufstellungsverfahren vorbehalten.

22. Plant die Bundesregierung, die Modelle des Gutachtens als Vorschläge zur Realisierung einer stärkeren Zentralisierung der Finanzverwaltung in die Verhandlungen zur Föderalismusreform II einzubringen?

23. Welches der Modelle bevorzugt die Bundesregierung, und warum?

24. Welche Effekte hätte aus Sicht der Bundesregierung eine Beschränkung der Zentralisierung auf eine bundeseinheitlich organisierte Prüfung der Großunternehmen, und wie beurteilt sie die Umsetzbarkeit einer solchen bundeseinheitlich organisierten Prüfung?

25. Welche Effekte hätte aus Sicht der Bundesregierung eine Beschränkung der Zentralisierung auf eine Bundesumsatzsteuerverwaltung, und wie beurteilt sie die Umsetzbarkeit einer solchen Bundesumsatzsteuerverwaltung?

Die Fragen 22 bis 25 werden zusammenfassend wie folgt beantwortet:

Das Gutachten bestätigt, dass eine Bundessteuerverwaltung die effektivste und effizienteste Alternative zur gegenwärtigen föderal organisierten Steuerverwaltung ist und hat diesen Vorschlag auch deshalb so in die Verhandlungen zur Föderalismusreformkommission II eingebracht. Eine Diskussion anderer Lösungen erübrigt sich derzeit daher.



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Str. 192, 50735 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Telefax (02 21) 97 66 83 44
ISSN 0722-8333